



Pilotage, coordination et extension de la réforme foncière malagasy

Rija Ranaivoarison, coordonnateur Programme National Foncier

André Teyssier, conseiller technique

Cette communication présente le cadre institutionnel de la réforme foncière malagasy en attachant une attention particulière aux évolutions récentes de la maîtrise d'ouvrage et aux modes de coordination des différents partenaires. La réforme s'inscrivant actuellement dans une phase charnière entre une période de conception et une période de mise en œuvre nationale, cette présentation développe également les stratégies d'extension actuellement en cours de réflexion.

Le cadre institutionnel de la réforme foncière malagasy et ses évolutions

L'impulsion de départ et les premières constructions institutionnelles

L'histoire de la réforme foncière malagasy démarre en novembre 2004, avec la création d'une structure informelle, l'Unité Technique de Préparation (UTP) du Programme National Foncier (PNF). Avec l'appui du MAE français, une cellule de 4 personnes est intégrée au sein de la Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF) du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). À cette date, le PNF est déjà en gestation, à l'initiative de l'administration domaniale. Un premier document de conception du PNF date de 2003, mais ses orientations, élaborées à partir d'un diagnostic focalisé sur le manque de moyens de l'administration, s'articulaient essentiellement autour d'un programme d'acquisition de matériels et d'investissements.

Pour élargir la réflexion, la cellule va procéder au montage d'un groupe de travail paritaire pour disposer d'un diagnostic concerté sur les causes structurelles de la crise foncière et domaniale. L'UTP a donc pour objet de dessiner les grandes lignes d'une nouvelle politique foncière, que la « cellule » va ensuite mettre en forme en préparant une Lettre de Politique Foncière. Deux sessions suffisent à cette UTP pour ouvrir un débat, jadis restreint aux seuls professionnels du secteur foncier, à des élus, des organisations rurales, des représen-

tations de la société civile et quelques personnalités politiques.

La Lettre de Politique Foncière est présentée au public à l'occasion d'une cérémonie présidée par le Premier Ministre le 8 février 2005, pour être validée ensuite en Conseil de Gouvernement le 3 mai de la même année. Elle présente un diagnostic sans concession sur la situation foncière, qui, pour la première fois, remet en cause le principe de domanialité. Outre une action de sauvegarde des conservations, elle propose une innovation fondamentale, la décentralisation de la gestion de droits fonciers, par la création d'une compétence communale de gestion foncière.

Fin juin 2005, le Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche annonce le lancement d'une Cellule de Coordination du Programme National Foncier, en charge de la maîtrise d'œuvre du processus de réforme, et expose une programmation sur 30 mois pour une phase de démarrage. Cette cellule de coordination, au départ sans aucun statut formel, voit son existence confirmée par décret en novembre 2006.

Le dispositif de mise en œuvre durant la phase de démarrage

La « cellule PNF » est directement rattachée au Secrétariat Général du MAEP ; elle occupe ainsi une position hiérarchique au même niveau que la Direction des Domaines. Cette cellule est en grande partie constituée de consultants extérieurs à l'administration et fonctionne exclusivement sur finance-

ments internationaux, ce qui lui confère un caractère nécessairement transitoire.

Durant la phase de démarrage, la « cellule PNF » avait en charge la mise en œuvre opérationnelle des 4 axes de la réforme foncière, annoncés par la Lettre de Politique Foncière. La « cellule PNF » a donc rempli une très large palette de fonctions de conception, de contractualisation, de formation, de communication, de suivi-évaluation :

- Révision et conception de textes de lois et de décrets, par le biais d'un « Comité de Révision de la Législation Foncière et Domaniale », composé de juristes internes et externes à l'administration domaniale ;
- Appui à la restauration des archives foncières, à la numérisation des documents fonciers et topographiques et à la réalisation des Plans Locaux d'Occupation Foncière ;
- Appui-conseil aux collectivités locales pour la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée et suivi du réseau de guichets fonciers pilotes ;
- Contractualisation des opérations de modernisation des services fonciers et de décentralisation de la gestion foncière, sur financement international ;
- Évaluation des prestations et contrôle des opérateurs privés ;
- Elaboration d'un plan national de formation aux métiers du foncier¹ ;
- Conception et mise en œuvre d'une stratégie de communication et administration d'un site web, organisation d'événements (différents ateliers, Comités d'Orientation et de Suivi,...) ;
- Négociation de financements et coordination des appuis pour la mise en œuvre de la réforme aux échelles nationale et régionale.

La « cellule PNF » s'est donc renforcée au point de compter jusqu'à 39 agents en mai 2008². Une deuxième cellule opérationnelle s'est mise en place sur financement du Millennium Challenge Corporation (MCC) pour la gestion d'un appui financier de 37.900.000 \$ à la réforme foncière. Il s'agit du projet Foncier du Millennium Challenge Account Madagascar (MCA) qui se charge essentiellement du suivi d'activités conçues avec le PNF et contractualisées auprès de prestataires. Un

effort de concertation et de « co-construction » a permis de concilier la programmation PNF et le Work Plan du MCA.

L'ensemble des activités fait l'objet d'une programmation et d'un bilan annuels, présentée devant un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) créé sur décret. Ce COS se réunit deux fois par an ; il est présidé par le Ministre en charge du secteur Foncier et comprend les responsables de l'administration foncière et des secteurs publics ayant un impact sur le foncier, des représentants d'organisations civiles et professionnelles et un ou plusieurs représentants des partenaires financiers de la réforme³.

Depuis février 2007, la réforme foncière s'est dotée d'une première capacité de suivi-évaluation et de mesures d'impacts, grâce au montage d'un Observatoire du Foncier, comprenant 3 consultants rattachés à la cellule PNF. Cet Observatoire est chargé de réaliser, en régie ou sur contrat, les études nécessaires au pilotage de la réforme. Ces travaux portent sur le suivi du chronogramme de la réforme et des performances des 4 axes et sur une évaluation des effets de la nouvelle politique foncière sur la vie économique et sociale de Madagascar.

L'Observatoire du Foncier fournit au COS les informations sur l'avancement de la réforme, les questions en cours, les difficultés rencontrées, les solutions et leurs impacts,... ce qui a déjà permis au PNF de réorienter une partie de son appui-conseil aux communes. Néanmoins, cette cellule de production d'informations n'est sans doute pas encore comprise comme un réel outil d'aide à la décision au profit des instances décisionnaires.

Forces et faiblesses du dispositif de maîtrise d'oeuvre

Ce dispositif est d'abord marqué par une insuffisance de la coordination inter-sectorielle. Différentes tentatives de rapprochement avec les ministères concernés par la gestion foncière (Décentralisation, Environnement, Finances, Tourisme,...) se sont souvent soldées par des réunions sans lendemain. Or, bien des aspects de la politique foncière, tels la fiscalité foncière, les droits de mutation, l'aménagement foncier, la gestion de ressources naturelles..., nécessitent un traitement transversal.

La plus grande fragilité de cette cellule de maîtrise d'oeuvre tient, de par sa nature, à l'insertion d'un pool de compétences, dynamique, équipé, motivé, constitué d'agents relativement jeunes et d'un niveau de formation assez élevé, au sein

¹ La conception de ce plan est toujours en cours.

² Une donnée à relativiser en fonction des effectifs de l'administration domaniale qui compte 850 agents.

³ Notons l'existence appréciable à Madagascar d'une plateforme des bailleurs de fonds, le Secrétariat Multi-Bailleurs (SMB), systématiquement représentée au COS du PNF.

d'une structure publique particulièrement démunie. L'insertion du PNF dans les ministères publics reste relativement artificielle ; la « cellule » fonctionne comme une bulle, certes active et efficace, mais plus ou moins bien intégrée, et agitatrice d'idées nouvelles qui ne vont pas forcément dans le sens attendu par l'administration foncière. La cellule s'expose ainsi à un certain ressentiment, tant en raison du différentiel de moyens que du contenu des innovations, susceptibles de remettre en question les prérogatives et le rang social de fonctionnaires qu'elle est supposée appuyer.

Autre faiblesse, la programmation opérationnelle présentée par le PNF à sa tutelle et à ses partenaires, s'avère en décalage avec les objectifs annoncés par le Gouvernement dans le cadre du Madagascar Action Plan (MAP). Particulièrement ambitieux, l'objectif gouvernemental est de passer, sur la période 2007-2012, de 10 à 75 % de ménages dont les terrains sont sécurisés par un titre ou un certificat. En 2007, l'objectif de 70.000 certificats était exigé quand 1.000 certificats avaient été délivrés par 5 communes en 2006, et il faudrait parvenir à 1.600.000 certificats en 2012 ! Cette ambition témoigne d'une volonté politique manifeste depuis le début de la réforme —d'une traduction encore modeste en termes budgétaires—. Elle galvanise le processus de réforme, mais cette « course aux objectifs » tend à provoquer des effets pervers (faible appropriation des guichets fonciers par les communes, attente de financements extérieurs pour subvenir aux frais courants du guichet, pressions sur les usagers pour activer les demandes de certificats,...) et pourrait négliger les actions de formation et de renforcement de capacités au profit d'opérations hautement subventionnées pour l'atteinte des objectifs chiffrés.

Mai 2008 : un ministère dédié à la Réforme Foncière

Le remaniement ministériel du 30 avril 2008 change la donne dans le secteur foncier, avec l'avènement d'un Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire. Ce ministère correspond à une fusion des services fonciers implantés au sein du MAEP et des services de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, logés autrefois dans le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MrpDAT). En revanche, le secteur Décentralisation bascule sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur.

De fait, la « cellule PNF » suit le mouvement et devient l'une des pièces maîtresses de ce nouveau ministère. La Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF) est maintenue en l'état et s'attache un service de la « Gestion Foncière Décentralisée », tandis qu'une nouvelle Direction de l'Appui à

la Réforme Foncière (DARF) est créée. Ce nouveau cadre institutionnel, qui ouvre des perspectives d'internalisation de la réforme, interroge nécessairement le PNF sur une évolution de sa place et de son rôle. A l'heure actuelle, l'enjeu est de favoriser l'institutionnalisation progressive de la cellule PNF tout en maintenant les principes fondateurs de la réforme et une capacité opérationnelle de mise en œuvre. Le ministère souhaite que la cellule PNF se concentre sur des actions de conception et laisse le suivi opérationnel à ses directions. Un calendrier de transfert de compétences est actuellement l'objet de discussions.

Ce nouvel organigramme configure le dispositif ministériel pour un « accueil » des nouvelles fonctions liées au développement de la réforme, et notamment pour le suivi dans la durée de la gestion foncière communale. Dans la pratique, cette évolution tout à fait légitime pose question en raison d'une capacité, tant en termes d'effectifs que de compétences, sans doute insuffisante pour absorber l'ensemble des activités réalisées aujourd'hui par la cellule PNF.

Outils et modes de coordination du partenariat

La réforme foncière malagasy bénéficie de nombreux appuis internationaux : depuis 2005, pas moins de 12 agences d'aide publique au développement apportent leur contribution et près de 42.000.000 \$ ont ainsi été mobilisés pour soutenir la nouvelle politique foncière malagasy sur la période 2005-2009. Jamais le secteur foncier malagasy n'avait reçu autant de financements extérieurs, dont près de 95 % proviennent du Millennium Challenge Corporation.

Cette manne financière est un atout considérable pour la réforme foncière. Les innovations ont été rapidement démultipliées sur un grand nombre de services déconcentrés et de collectivités : 1/3 des 33 services fonciers et 1/5 des 1.500 communes sont touchés par la réforme. L'ensemble des différentes dimensions juridiques, institutionnelles et pratiques de la politique foncière a pu faire l'objet d'études et d'actions. Ces apports financiers très conséquents ont permis d'optimiser la « fenêtre d'opportunités » ouverte en faveur de la réforme dans le paysage politique.

A contrario, ces financements lourds peuvent perturber le processus de réforme s'ils n'entrent pas dans un cadre de cohérence. Le risque était fort pour la cellule PNF de devoir composer avec des confrontations entre différentes sensibilités et approches, de devoir gérer une prolifération de documents de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation, de devoir rédiger une somme de manuels de procédures, de rapports techniques et financiers....

Au-delà de ces astreintes qui auraient pu asphyxier la cellule PNF, l'enjeu était surtout de préserver une vision et des choix stratégiques nationaux, quelle que soit la provenance des appuis.

La Charte de Partenariat

A partir de 2006, le PNF a mis au point un dispositif de coordination pour favoriser la cohésion et la complémentarité des différents appuis.

Outre le COS, qui permet aux pouvoirs publics et aux bailleurs de fonds un suivi semestriel des avancées de la réforme et des échanges entre eux à l'occasion d'un même évènement, une Charte de Partenariat a été conçue par le PNF⁴. Inspirée des principes de la Déclaration de Paris⁵, cette charte a pour principal objectif de « *définir les modalités de collaboration entre le Gouvernement et ses Partenaires Techniques et Financiers dans la mise en œuvre du Programme National Foncier* ». Elle fixe les fonctions de la cellule PNF comme organe de conception, de suivi et de coordination des actions et des appuis, celles du Comité d'Orientations et de Suivi et celles de l'Observatoire du Foncier. Elle détermine les différents documents de coordination, leur contenu et leur fréquence, ainsi que les documents budgétaires. En revanche, les modalités de décaissement et les procédures comptables restent propres à chaque partenaire.

L'adhésion des 12 partenaires de la réforme à cette charte a été formalisée par l'apposition de la signature de chacun de leur représentant.

La coordination des partenaires en question

Le bilan de la coordination des partenaires financiers reste à faire, mais il apparaît d'ores et déjà que chaque institution a respecté le cadre de concertation, les méthodes et les outils développés par la cellule PNF. Chaque partenaire a inscrit ses financements dans des actions conformes au cadre national établi par la Lettre de Politique Foncière et la programmation de la réforme. Aucune divergence sur les modalités d'intervention et sur les contenus des opérations de sécurisation foncière n'a été signalée. Dans certains cas, le PNF a établi des conventions entre bailleurs pour répartir leurs zones d'intervention et pour déterminer des financements complémentaires. Le secteur foncier est d'ailleurs considéré à Madagascar comme l'un des modèles de coordination du partenariat international.

Cet exercice de coordination reste néanmoins assez difficile en raison du déséquilibre dans le volume des contributions. Le MCC apporte l'essentiel des financements et, afin d'optimiser l'utilisation de ses financements, le MCC a opté pour la création d'un projet Foncier spécifique, distinct de la cellule PNF. Ce choix a eu pour conséquence un dédoublement de la maîtrise d'œuvre de la réforme foncière, dont les effets ont été atténués par l'entente entre les deux équipes.

L'autre faiblesse de la coordination réside dans une géographie des financements parfois hermétique, et sur laquelle le PNF n'a que peu d'influence. La plupart des bailleurs intervient dans le cadre de projets à portée régionale et consent une ligne de financement plus ou moins importante aux activités de sécurisation foncière. Cette logique de projet fait que certains bailleurs tiennent à ce que leurs contributions se limitent strictement à « leurs » régions d'intervention, parfois au détriment d'appuis transversaux. Cette première phase de la réforme n'a donc pas trouvé de solutions aux disparités entre des zones de concentration de financements et des zones dépourvues d'appui.

Une stratégie d'extension en cours de conception

La phase de démarrage s'est terminée en janvier 2008. Elle s'est largement appuyée, dès 2004, sur le travail de conception réalisé par un projet dont la maîtrise d'œuvre a été confiée au Cirad⁶ et sur les expériences d'autres organismes intervenant localement⁷. Le rythme imprimé à la réforme par les autorités de tutelle a immédiatement accéléré la démultiplication de ces expériences locales et, en fin de phase de démarrage, 45 guichets fonciers communaux étaient opérationnels.

Il aurait certes été plus confortable de travailler à la mise au point conceptuel sur un nombre restreint de communes, afin de produire un pack méthodologique finalisé, mais la demande sociale et la pression politique ont motivé les acteurs de la réforme foncière à entreprendre son extension dès la mise au point initiale des premiers outils et du cadre juridique.

Le Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire et son PNF travaillent actuellement à la conception de la stratégie d'extension nationale de la réforme.

⁴ Avec l'appui du SMB.

⁵ « Appropriation, alignement, harmonisation » : Déclaration de Paris. Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement. Banque Mondiale, mars 2005

⁶ Projet BV-Lac, financement : AFD, maîtrise d'ouvrage : MAEP.

⁷ ONG Hardi à Miadanandriana avec l'appui du Conseil Régional de la Réunion et l'International Land Coalition, la FAO à Soavinandriana, le MCA à Faratsiho, ...

Objectifs et cadre institutionnel de l'extension de la réforme foncière

L'extension de la réforme foncière a pour objectifs :

- la modernisation et la restructuration des services fonciers, dont les archives doivent être totalement restaurées et informatisées ;
- de fournir à toutes les communes qui le souhaitent la possibilité de se doter d'un guichet foncier et de délivrer des certificats fonciers.

L'extension de la réforme foncière est à raisonner selon les orientations définies par :

- La nouvelle Constitution qui appelle à « *l'application effective de la décentralisation* » ;
- Le MAP, qui affiche un objectif de 75 % des ménages sécurisés sur leurs terrains avant 2012 ;
- La Lettre de Politique Foncière qui préconise la « *sécurisation massive des droits sur le sol dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits.* »
- Les engagements du Dialogue Présidentiel, qui, pour le secteur foncier, ont conclu en novembre 2007 sur la couverture nationale en guichets fonciers communaux ;
- et enfin, la nouvelle législation qui prévoit que toutes les communes ont la possibilité de s'équiper d'un guichet foncier.

L'extension de la réforme reste pour l'instant en cours de conception, dans le respect des principes suivants :

- une action simultanée sur le « couple » modernisation des services fonciers et décentralisation de la gestion foncière. L'orientation à venir s'inscrit en perspective d'appuis conjoints à la déconcentration et à la décentralisation, en faveur d'un transfert de capacités vers les collectivités locales ;
- des actions à lancer dans un contexte de réduction des ressources financières extérieures, en perspective d'une consolidation des acquis et de la pérennisation des dispositifs de gestion foncière ;
- une sécurisation foncière à la demande des collectivités et des usagers ;

- la prise en compte de la capacité financière des usagers à supporter une partie des coûts de la sécurisation foncière.

Le contenu de l'extension

Les actions prévues portent sur :

- la poursuite de l'acquisition d'une couverture en images de très haute résolution, nécessaires sans être indispensables, à la réalisation des PLOF et aux travaux sur terrain des guichets fonciers ;
- l'extension de l'appui-conseil pour les guichets fonciers communaux par la mise au point d'un dispositif pérenne d'appui à la gestion foncière décentralisée ;
- la restauration et l'information des 22 services fonciers encore sans intervention et l'actualisation de la propriété titrée ;
- le lancement d'un chantier national de formation, en faveur des communes, des régions, de l'administration centrale et des opérateurs privés ;
- la création d'une base de données sur les terrains disponibles pour l'investissement privé, avec une identification prioritaire de terrains immatriculés au nom de l'État mais peu valorisés ;
- le maintien d'une capacité de recherche-développement pour le traitement de différentes questions conceptuelles encore non réglées (fiscalité foncière, régularisation des terrains titrés abandonnés, mutations de certificats, contrats agraires certifiés,...) et pour la mise au point d'outils et de méthodes susceptibles de valoriser la sécurisation foncière pour l'aménagement du territoire ;
- la poursuite de réflexions pour créer un dispositif pérenne de financement de la réforme foncière, éventuellement sous la forme d'un Fonds National Foncier, pour subvenir aux frais de fonctionnement d'une administration renouée, équipée et informatisée et en perspective d'une caisse nationale dédiée aux actions foncières, alimentée par un appui budgétaire⁸.

Ces perspectives d'action sont pour l'instant à l'état de propositions qui nécessiteront pour chacune une réflexion interne au ministère et une validation par ses responsables. L'administration foncière souhaiterait d'ailleurs maintenir certaines procédures domaniales, comme les opérations cadastrales, dont un bilan reste à faire.

⁸ L'idée d'un « basket fund » reste à développer.

La question de la pérennisation des guichets fonciers communaux occupe une place prépondérante dans les stratégies d'extension. Deux options sont à engager et à comparer :

La première option cherche une pérennisation du fonctionnement des guichets fonciers grâce au prix payé par l'utilisateur pour chaque certificat délivré. Cette orientation devrait garantir un équilibre entre les recettes et les coûts de fonctionnement des guichets fonciers, mais elle limite le nombre de certificats délivrés, en raison d'un coût souvent jugé trop élevé. Cette perspective exige par ailleurs une prise en charge totale de ce service public par l'utilisateur.

Une deuxième option vise une pérennisation par la réactivation de la fiscalité foncière. La dernière loi des Finances prévoit que le produit de la fiscalité foncière soit entièrement reversé aux communes. Cette option, prometteuse, recommande une baisse radicale des coûts de délivrance de certificats afin de parvenir en un temps plus court à une couverture quasi-exhaustive des terrains d'une commune donnée. Une meilleure connaissance des surfaces et des occupants de toutes les parcelles aide la commune à organiser une collecte fiscale plus complète et plus rationnelle. La hausse des ressources fiscales devrait permettre à terme de subvenir aux coûts de fonctionnement du guichet foncier. Le guichet foncier est alors considéré, au même titre que l'état-civil, comme un service public dont la rentabilité n'est pas l'objectif premier. La faiblesse de cette option tient aux incertitudes de recouvrement effectif de la fiscalité.

Stratégie d'extension des guichets fonciers communaux : les débats en cours

À l'heure de cette communication, les réflexions pour déterminer les modes opératoires de l'extension des guichets fonciers communaux sont à peine amorcées.

Demain, toutes les propriétés privées non titrées doivent pouvoir être certifiées selon des procédures qui relèvent de la compétence des communes. L'enjeu de cette extension nationale de la gestion foncière décentralisée oblige à concevoir une large et rapide démultiplication des compétences pour aider les communes à se doter de guichet foncier opérationnel et des dispositifs durables de conseil et de formation, pérennisés par autofinancement progressif. On voit ici le caractère primordial du chantier national de formation, qui, paradoxalement, est l'axe le moins avancé de la réforme.

Par ailleurs, le rythme soutenu de cette extension ne doit pas réduire la qualité de la sécurisation foncière : les procédures de certification doivent être comprises, maîtrisées et respectées par des agents de guichet foncier et de commissions de reconnaissance locale, de plus en plus nombreux et pour

lesquels le temps passé en formation se réduit. Entre 2006, année durant laquelle 5 guichets fonciers étaient régulièrement suivis et 2008, année durant laquelle s'ouvrent plus de 250 nouveaux guichets, le ratio formateur / acteur⁹ est certainement en chute libre, et le niveau de compétence et d'expérience des formateurs est tout autant en forte baisse. C'est le prix à payer pour une extension rapide et déjà significative à l'échelle nationale, c'est également un risque majeur d'une production importante de certificats fonciers douteux et contestables et partant, de révision des fondements de la réforme.

Ce constat montre à quel point le choix de stratégie et de modes opératoires d'extension peut déterminer la réussite de la réforme foncière. Aujourd'hui, deux scénarii sont proposés.

Un premier scénario vise à confier aux seuls services fonciers déconcentrés la fonction d'appui-conseil aux collectivités pour le montage et le fonctionnement des guichets fonciers communaux. Le deuxième scénario préconise que cette fonction soit à la charge des Régions, si elles souhaitent s'équiper d'une « cellule foncière ». Dans ce deuxième scénario, le rôle des services fonciers déconcentrés porterait essentiellement sur l'échange d'informations foncières avec les communes et sur le contrôle de légalité des actions foncières communales, en lien avec le Chef de District.

Le premier scénario favorise une pérennisation du dispositif par la prise en charge des coûts de l'appui conseil aux guichets fonciers par l'administration, mais de sérieux doutes subsistent quant à la volonté des services déconcentrés de mettre en œuvre un système qui a restreint leurs prérogatives et quant à la capacité de se lancer, à effectifs constants, dans un nouveau métier, celui de formateur à la gestion foncière décentralisée.

Le deuxième scénario augmente sensiblement le nombre d'acteurs de la réforme par la prise en charge à terme des coûts d'appui-conseil par les Régions, dans une perspective continue de décentralisation des compétences en matière foncière. Reste à savoir si les Régions émettront le souhait de récupérer cette compétence¹⁰ et inscriront effectivement les budgets correspondant au fonctionnement de cellules foncières régionales. Si tel est le cas, le rôle du Ministère de la Réforme Foncière et de son PNF sera de former et de conseiller dans la durée ces cellules foncières régionales.

⁹ Qui reste à chiffrer précisément.

¹⁰ La toute nouvelle cellule foncière de la région Alaotra va servir de « laboratoire grandeur nature » à cette expérimentation institutionnelle.

Il serait d'ailleurs plus cohérent de distinguer une fonction d'appui-conseil impartie aux Régions d'une fonction de contrôle relevant des services déconcentrés, mais la nouvelle administration foncière semble attachée à une compétence exclusive auprès des guichets fonciers.

Un scénario combinant les deux modes est envisagé. Il serait accompagné d'une évaluation comparative des modes opératoires de gestion foncière décentralisée, en termes de coûts, d'efficacité et d'appropriation par les acteurs. Cette fonction de suivi-évaluation resterait du ressort de l'Observatoire du Foncier dont le rôle serait renforcé.

Autre débat en cours au moment de concevoir la stratégie d'extension de la réforme foncière, la valorisation économique de la sécurisation foncière, notamment par la conception de liens avec l'aménagement du territoire, est l'une des questions centrales pour un ministère qui croise les secteurs du foncier et de l'aménagement du territoire.

A l'évidence, ces deux secteurs méritent d'être combinés en une vision. Extensions urbaines, gestion des bassins versants et des périmètres irrigués, implantation et gestion des aires protégées,... sont autant de politiques publiques qui nécessitent une articulation entre des choix portant sur des vocations spatiales dominantes et la nature des droits à consacrer sur ces espaces.

Quelques premiers enseignements en guise de conclusion provisoire

Ce premier regard sur le pilotage et le processus de réforme nous amène à tirer, une première série de leçons, qui resteront à approfondir et à formaliser de manière plus rigoureuse :

1. **Ouverture et concertations garantissent l'efficacité du processus de réforme.** Il ne s'agit pas ici de justifier une idéologie de la concertation, mais le processus de réforme conduit à Madagascar montre à l'évidence les bénéfices tirés d'une démarche soucieuse d'une concertation systématique. Les débats et forums ouverts aux différents acteurs ont permis de « faire passer » de l'innovation. L'idée de guichets et de certificats fonciers, testée sur terrain et observée par des élus et des organisations civiles, a été portée, non plus par les seuls chercheurs et techniciens, mais également par des acteurs tout à fait légitimes en matière de gestion du sol. La concertation en amont favorise également l'appropriation des innovations : les maires qui ont assisté aux différentes réunions préparatoires sont deve-

nus demandeurs de guichets fonciers dans leurs communes.

2. **Le rythme d'une réforme est un fait politique.** Il a été reproché maintes fois aux acteurs de la réforme de précipiter le processus. On ne peut pas attendre des autorités qu'elles affichent une forte volonté politique de réforme et en même temps, maîtriser, en tant que technicien, le rythme du processus. Il est indispensable de composer avec la vitesse souhaitée par le politique, de fournir des éléments de communication susceptibles de satisfaire la demande sociale, tout en maintenant une action de fond, moins visible, centrée sur le renforcement de capacités, mais essentielle à la solidité du processus.
3. **La coordination des appuis comme facteur de stabilité et de constance du processus.** L'un des acquis de cette phase de lancement de la réforme est sans doute d'avoir pu fédérer les différents appuis extérieurs autour d'outils et d'instance de coordination qui ont permis d'éviter des divergences sur le rythme, les orientations, les méthodes et les outils de la réforme. Ces dispositifs de coordination ont été installés suffisamment tôt à Madagascar, et ont permis d'éviter toute dissension avec et entre les partenaires.
4. **La question du changement d'échelle, toujours cruciale.** Le passage de l'expérimentation à la diffusion nationale est, comme d'habitude, un point critique pour le devenir d'une réforme. Par ailleurs, la vitesse du processus dilue proportionnellement la compétence et l'expérience : plus les objectifs sont importants, à réaliser dans un temps minimum, moins on dispose de temps pour former convenablement les agents chargés du conseil aux acteurs. C'est bien au cours de l'extension que les risques de dérapage et de remise en cause sont les plus élevés et que le processus de réforme s'expose à des critiques argumentées, non plus sur des principes généraux, mais sur des faits. Le processus se trouve alors en danger...
5. **La décentralisation plus efficace ?** La mesure de performance de la réforme foncière malagasy devra montrer si la décentralisation de la gestion s'est avérée un choix pertinent en raison d'une meilleure réponse à la demande sociale, d'une plus grande efficacité et d'une plus grande équité. Nous ne disposons pas encore d'éléments de réponse découlant d'une analyse rigoureuse, mais les premiers constats tendent à montrer une très nette amélioration du service public de garantie et de gestion de la propriété.